MAI 2018

LA TENEUR DU PROJET DE LOI C-45 :

LOI CONCERNANT LE CANNABIS ET MODIFIANT LA LOI RÉGLEMENTANT CERTAINES DROGUES ET AUTRES SUBSTANCES, LE CODE CRIMINEL ET D'AUTRES LOIS, DANS LA MESURE OÙ IL CONCERNE LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international

L'honorable sénatrice A. Raynell Andreychuk, *présidente*

L'honorable sénatrice Anne C. Cools, *vice-présidente*

SÉNAT | SENATE
CANADA

Renseignements :
Par courriel : AEFA@sen.parl.gc.ca
Par la poste : Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et
du commerce international
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0A4
Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.senate-senat.ca/
Le Sénat est présent sur Twitter : @SenateCA,
suivez le comité à l'aide du mot-clic #AEFA

This report is also available in English.

SÉNAT | SENATE
CANADA

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES DU COMITÉ 4
ORDRE DE RENVOI 5
PORTÉE DE L'EXAMEN DU COMITÉ 7
OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA 8
A. Conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants 8
Description 8
Témoignages sur la conformité 9
Témoignages sur les possibles options s'offrant au Canada 12
Perspectives des témoins au sujet du contrôle international des stupéfiants 15
Témoignages sur les conséquences possibles pour le Canada 17
B. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant 19
C. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones 20
IMPORTATION ET EXPORTATION DU CANNABIS 21
RELATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS 22
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS 24
TÉMOINS 26

MEMBRES DU COMITÉ

L'honorable sénatrice A. Raynell Andreychuk, *présidente*
L'honorable sénatrice Anne C. Cools, *vice-présidente*

Les honorables sénateurs

Salma Ataullahjan
Patricia Bovey
Jane Cordy
Dennis Dawson
Stephen Greene
Leo Housakos
Paul Massicotte
Thanh Hai Ngo
Victor Oh
Raymonde Saint-Germain

Membres d'office du comité :

L'honorable sénateur Peter Harder, C.P., (ou Diane Bellemare) (ou Grant Mitchell); Larry Smith (ou Yonah Martin); Joseph Day (ou Terry Mercer); Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs ayant participé à l'étude :

Les honorables sénateurs Cormier, Lankin, MacDonald et Tannas

Service d'information et de recherche parlementaires :

Nadia Faucher et Natalie Mychajlyszyn, analystes

Direction des comités du Sénat :

Marie-Ève Belzile, greffière du comité
Stéphanie Pépin, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Mila Pavlovic, agente de communications (Comités)

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 15 février 2018:

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénatrice Bellemare,

Que nonobstant toute disposition du Règlement, pratique habituelle ou ordre antérieur, en ce qui concerne le projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois :

1. sans que cela ait d'incidence sur le déroulement des délibérations portant sur le projet de loi C-45 :

    1.1. le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner la teneur des éléments des parties 1, 2, 8, 9 et 14 du projet de loi;

    1.2. le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada;

    1.3. ces deux comités soumettent leur rapport au Sénat au plus tard le 19 avril 2018;

2. si le projet de loi C-45 est lu une deuxième fois, il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel cas le comité sera autorisé à prendre en considération tout rapport déposé en application du point 1 du présent ordre dans le cadre de son examen du projet de loi.

Avec le consentement du Sénat et conformément à l'article 5-10(1) du Règlement, la motion est modifiée afin qu'elle se lise comme suit :

Que nonobstant toute disposition du Règlement, pratique habituelle ou ordre antérieur, en ce qui concerne le projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois :

1. sans que cela ait d'incidence sur le déroulement des délibérations portant sur le projet de loi C-45 :

    1.1. le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles soit autorisé à examiner la teneur des éléments des parties 1, 2, 8, 9 et 14 du projet de loi;

    1.2. le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les peuples autochtones du Canada;

1.3. le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada;

1.4. le Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense soit autorisé à examiner la teneur du projet de loi dans la mesure où il concerne les frontières du Canada;

1.5. ces comités soumettent leur rapport au Sénat au plus tard le 1er mai 2018;

2. si le projet de loi C-45 est lu une deuxième fois, il soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, auquel cas le comité sera autorisé à prendre en considération tout rapport déposé en application du point 1 du présent ordre dans le cadre de son examen du projet de loi.

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat
Richard Denis

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 26 avril 2018:

L'honorable sénateur Harder, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Mitchell,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le 15 février 2018, la date pour la soumission du rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international relativement à son étude de la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada, soit reportée du 1er mai 2018 au 9 mai 2018.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Greffier du Sénat
Richard Denis

Votre comité, qui a été autorisé à étudier la teneur du projet de loi C-45, Loi concernant le cannabis et modifiant la Loi réglementant certaines drogues et autres substances, le Code criminel et d'autres lois, dans la mesure où il concerne les obligations internationales du Canada, a examiné ladite teneur du projet de loi et en fait maintenant rapport comme il suit :

PORTÉE DE L'EXAMEN DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (votre comité) a tenu des réunions les 21, 22, 28 et 29 mars, les 18, 19 et 25 avril, ainsi que le 1er mai 2018. Il a entendu la ministre des Affaires étrangères, des représentants d'Affaires mondiales Canada (AMC), de Santé Canada et de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), plusieurs universitaires et analystes juridiques internationaux, ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG). Il a aussi reçu des mémoires de l'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), d'UNICEF Canada et de l'Association du Barreau canadien. D'autres représentants de divers groupes d'intervenants ont été invités, mais n'ont pas participé.

Les témoignages entendus et les mémoires reçus ont attiré l'attention de votre comité sur les possibles répercussions juridiques et politiques internationales de la légalisation du cannabis au Canada ainsi que sur l'ampleur de leurs impacts. En particulier, la plupart des témoins ont mis l'accent sur les obligations du Canada en vertu de trois conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants, à savoir : la *Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972 portant amendement de la Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961* (Convention unique de 1961), la *Convention de 1971 sur les substances psychotropes* et la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988* (Convention de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes). D'autres témoins ont traité de la légalisation du cannabis du point de vue des engagements du Canada au titre de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies (CDE) de 1990 et de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) de 2007. Votre comité a aussi entendu des témoins parler des possibles répercussions du projet de loi C-45 sur les transactions financières internationales, les accords commerciaux internationaux du Canada, la coopération et les échanges en matière d'éducation, ainsi que sur les Canadiens voyageant à l'étranger. En outre, des témoins ont abordé des questions liées à l'interaction entre les lois internationales en matière de droits de la personne et les efforts de contrôle des stupéfiants, ainsi qu'à la manière dont les données sur l'utilisation du cannabis sont recueillies et contribuent à l'élaboration de politiques publiques.

OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU CANADA

A. Conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants

Description

1. Votre comité a été informé que la Convention unique de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, fortes de plus de 180 signataires, représentent collectivement un consensus au chapitre du contrôle international des stupéfiants. Leur caractère névralgique a été réitéré dans le document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue (UNGASS) de 2016, qui qualifie les trois traités de « fondement du régime international de contrôle des drogues[1] ».

   Votre comité a appris que, conformément aux termes de ces traités, le cannabis fait partie des 124 stupéfiants ou substances psychotropes contrôlés qu'on estime avoir des « propriétés particulièrement dangereuses », poser un grave risque de dépendance et d'abus, et avoir une valeur thérapeutique limitée[2]. Votre comité a été informé que « [l]es conventions sont fondées sur la préoccupation des États membres à l'égard de la santé physique et morale de l'humanité » et qu'elles « reposent sur le principe de la responsabilité commune et partagée qu'ont les États membres pour ce qui est de s'attaquer au problème mondial de la drogue[3] ».

   Voilà pourquoi les signataires de ces conventions se sont engagés à interdire la production, la vente, la distribution et la possession de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que des substances utilisées dans leur fabrication. Ils sont aussi obligés d'ériger en infraction criminelle la possession, l'achat et la culture de stupéfiants et de substances psychotropes (y compris le cannabis), et de punir les infractions liées aux drogues par l'emprisonnement ou d'autres peines privatives de liberté, ainsi que par l'imposition d'amendes et la confiscation. Il existe des exceptions à de telles interdictions qui concernent les substances utilisées à des fins médicales et scientifiques. À l'échelle internationale, les conventions obligent aussi les

---

1 Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), Document final de la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le problème mondial de la drogue, New York, 19-21 avril 2016.

2 Convention unique de 1961, alinéa 2.5a).

3 Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS), mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), 13 avril 2018.

signataires à limiter l'importation et l'exportation de cannabis à des fins médicales et scientifiques, tout en luttant contre le trafic illicite de la drogue. Les conventions ont aussi été décrites comme étant « un moyen de faciliter les mesures d'assistance juridique et d'extradition réciproques entre les États et de lutter contre le blanchiment d'argent[4] ». En outre, ces obligations vont « [d]e pair avec l'ensemble des normes en matière de droits de la personne qui sont reconnues à l'échelon international[5] ».

2. L'Organe international de contrôle des stupéfiants (OICS) est l'« organe d'experts indépendant et quasi judiciaire » mandaté par la Convention unique de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes pour les surveiller et promouvoir leur mise en œuvre[6]. Il comprend 13 membres qui sont élus par le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies pour un mandat de cinq ans et qui agissent « à titre personnel » en tant qu'experts impartiaux, en toute indépendance vis-à-vis de leurs gouvernements[7]. En surveillant et en encourageant le respect des traités, l'OICS entretient un dialogue soutenu avec les gouvernements en organisant régulièrement des consultations et des missions étrangères en vue de corriger les lacunes en matière de contrôle des stupéfiants[8].

Témoignages sur la conformité

3. Les témoins ayant comparu devant votre comité ont tous convenu que si le projet de loi C-45 est adopté, le Canada contreviendra manifestement à la Convention unique de 1961, à la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et à la Convention de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes.

4. Votre comité a reçu la ministre des Affaires étrangères à la fin de ses audiences. Dans son témoignage, la ministre a reconnu que « la démarche proposée pour légaliser, [réglementer] et restreindre strictement le cannabis entrainera le non-respect, de la part du Canada, de certaines obligations [...] prévues dans les trois conventions des Nations Unies sur le contrôle des stupéfiants, à savoir la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988[9] ».

---

4 OICS, mémoire.
5 OICS, mémoire.
6 L'OICS a été établi par la Convention unique de 1961. OICS, À propos.
7 *Ibid.*
8 OICS, *Mandate and Functions* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
9 Sénat, Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international (AEFA), *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée,ministre des Affaires étrangères) [TRADUCTION].

Alors même que le projet de loi C-45 ira à l'encontre de certaines obligations liées au cannabis, la ministre des Affaires étrangères a précisé que la politique du Canada en matière de contrôle international des stupéfiants demeure cependant compatible avec l'objectif ultime des trois conventions, à savoir protéger la santé et le bien-être de la société. En outre, si des représentants d'AMC, lors de leur comparution, ont caractérisé les manquements aux conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants comme étant de nature technique[10], la ministre des Affaires étrangères a pour sa part déclaré à votre comité que « l'enjeu des conventions est important, et [le gouvernement] se doit d'être clair sur ce point[11] ».

La ministre des Affaires étrangères a indiqué à votre comité que le Canada continue de travailler avec ses partenaires afin de maintenir l'ordre international fondé sur des règles et de protéger sa réputation. Elle a déclaré que le gouvernement du Canada est « disposé à collaborer avec les autres pays signataires en vue de trouver des solutions adaptées aux différentes manières d'aborder le cannabis dans le contexte international[12] ». Elle a informé votre comité que des représentants du gouvernement ont discuté de l'intention du Canada de légaliser le cannabis à des fins récréatives avec leurs homologues des pays du G7 et de dizaines d'autres pays[13]. Plus particulièrement, elle a fait observer que le Canada a été réélu en mars 2017 à la Commission des stupéfiants (CND)[14] à l'issue d'une élection contestée, après avoir annoncé son intention de légaliser le cannabis destiné à des fins récréatives[15].

En réponse à des questions sur la manière dont le Canada entend réconcilier ses vues sur l'importance d'un ordre international fondé sur des règles avec le fait que le projet de C-45 contrevient aux traités internationaux, la ministre a souligné que le Canada se doit d'être transparent au sujet de ses manquements, de préserver la santé et la sécurité des Canadiens et de travailler avec les autres pays signataires.

À propos des relations canado-américaines, la ministre a souligné que, en ce qui concerne les lois fédérales qui régissent l'utilisation du cannabis à des fins non médicales et non scientifiques et une fois le projet de loi C-45 adopté, les lois fédérales du Canada et des États-Unis divergeront. De plus, elle a informé votre comité que « rien n'indique que la légalisation du cannabis entraînera un changement de méthodes de la part des États-Unis à l'égard des voyageurs et des gens d'affaires canadiens qui transitent à la frontière canado-américaine[16] ».

---

10 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada).

11 AEFA, *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères) [TRADUCTION].

12 AEFA, *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères) [TRADUCTION].

13 AEFA, *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères).

14 La CND a été établie par le Conseil économique et social (ECOSOC) des Nations Unies en vue d'assurer le suivi de la mise en œuvre des conventions internationales relatives au contrôle des drogues. Elle se compose de 53 États membres élus par l'ECOSOC pour un mandat de quatre ans et sert d'organe décisionnel central responsable des questions liées aux drogues.

15 AEFA, *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères).

16 AEFA, *Témoignages*, 1er mai (l'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères) [TRADUCTION].

À la question de savoir si le Canada s'est entretenu avec des représentants du gouvernement des États-Unis au sujet de l'incidence possible de la légalisation du cannabis à des fins récréatives sur les relations canado-américaines concernant la frontière, la ministre des Affaires étrangères a répondu que le ministre des Transports et le ministre de la Sécurité publique ont tous deux la responsabilité directe de discuter des enjeux liés à la frontière et aux transports avec leurs homologues américains. Elle a confirmé que les deux ministres, de même que la ministre de la Santé, ont eu de telles discussions à différents niveaux, ajoutant qu'il faudra conscientiser les Canadiens au fait que, une fois le projet de loi adopté, il sera encore illégal de franchir la frontière canado-américaine en étant en possession de cannabis, et ce, dans les deux directions.

5. Le professeur Dwight Newman, de l'Université de la Saskatchewan, a indiqué que « le Canada contreviendra à des dizaines d'engagements précis issus de ces traités[17] ». De son côté, le professeur Steven Hoffman, de l'Université York, a constaté qu'il « y a très peu de contestation quant au fait que nous allons les enfreindre[18] ». Le professeur Armand de Mestral, de l'Université McGill, a fait remarquer, en comparant le projet de loi C-45 avec le cadre international sur le contrôle des stupéfiants, qu'il « y a clairement un problème, car l'un n'est pas compatible avec l'autre[19] ». Pour sa part, M. Bruno Gélinas-Faucher, candidat au doctorat en droit international de l'Université de Cambridge, a dit que « [c]ela n'est pas mineur du tout. Légaliser le cannabis entraînera la violation d'un principe fondamental qui est au cœur même des conventions ». Il a cité des documents internes d'AMC obtenus au moyen d'une demande d'accès à l'information, dans lesquels le Ministère reconnaît que la légalisation du cannabis « aurait un effet considérable » sur les obligations du Canada en vertu des conventions internationales relatives au contrôle des drogues[20] .

6. L'OICS a indiqué dans le mémoire qu'il a présenté à votre comité que le projet de loi C-45 est « incompatible avec les obligations issues de traités auxquelles le Canada est lié[21] ». L'OICS a souligné que « toute mesure législative visant à légaliser et à réglementer l'emploi de substances contrôlées à des fins non médicales constitue une violation fondamentale des dispositions des traités internationaux que sont tenus de respecter les États parties aux conventions internationales en matière de contrôle des stupéfiants[22] ». Par conséquent, « la légalisation et la réglementation du cannabis à des fins non médicales et non scientifiques, comme il est envisagé dans le projet de loi C-45, sont inconciliables avec les obligations internationales[23] » du Canada. Enfin, il y est ajouté que le projet de loi C-45 « est également incompatible avec les obligations [de] conférer le caractère d'infraction pénale à la possession, l'achat ou la culture

---

17 AEFA, Témoignages, 29 mars 2018 (Dwight Newman).
18 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Steven Hoffman).
19 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Armand de Mestral).
20 AEFA, Témoignages, 29 mars 2018 (Bruno Gélinas-Faucher).
21 L'OICS a été établi par la Convention unique de 1961. OICS, À propos. OICS, mémoire.
22 OICS, mémoire.
23 OICS, mémoire.

intentionnels de stupéfiants ou de substances psychotropes destinés à la consommation personnelle[24] ».

Témoignages sur les possibles options s'offrant au Canada

7. Tout en insistant sur le fait que le projet de loi C-45 met en œuvre une politique nationale, les représentants d'AMC ont fait observer qu'il est conforme à l'objectif ultime du régime international sur le contrôle des drogues, qui vise à protéger la santé et le bien-être de l'humanité. En outre, ils ont souligné que le projet de loi C-45 n'enlève rien aux engagements internationaux du Canada à l'égard des interdictions relatives aux autres substances ou de la lutte contre le trafic de stupéfiants[25].

   Les représentants d'AMC ont confié à votre comité qu'« [à] l'heure actuelle, le Canada n'a pas l'intention de prendre des mesures [en ce qui concerne les traités][26] ». Votre comité a appris que le gouvernement du Canada compte surveiller et observer les réactions juridiques et politiques de la communauté internationale face à la nouvelle approche du Canada en matière de réglementation du cannabis. Le gouvernement a aussi l'intention de poursuivre son dialogue avec les autres pays, tant à l'échelle mondiale que régionale, sur le renforcement des capacités de lutte contre la toxicomanie et le trafic de stupéfiants, ainsi que de collaborer avec ses partenaires internationaux en vue de faire face à la menace mondiale complexe et multidimensionnelle que représentent les drogues et leur usage problématique.

8. Votre comité a appris des témoins que le Canada pourrait prendre tout un éventail de mesures unilatérales pour atténuer les conséquences politiques et juridiques de la violation des traités sur le contrôle des stupéfiants. Le professeur Hoffman, le professeur de Mestral et la professeure Line Beauchesne, de l'Université d'Ottawa, ont discuté de l'option s'offrant au Canada de dénoncer les conventions ou de **s'en retirer**, ainsi que des longs délais et des préavis que cela supposerait. Ils ont même évoqué la possibilité pour le Canada **d'adhérer à nouveau aux conventions après avoir émis une réserve**.

   Toutefois, les professeurs de Mestral et Beauchesne ont insisté sur le fait que les réserves sont censées avoir une application particulière au titre des paramètres du traité en question et ne servent pas de moyen à une partie aux traités pour déroger à ses obligations[27].

9. M. Gélinas-Faucher a traité du **principe de non-conformité**, soit « lorsqu'un État reconnaît être en violation, mais demeure quand même actif sur la scène

---

24 OICS, mémoire.
25 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada).
26 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada).
27 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Line Beauchesne, Armand de Mestral).

internationale[28] ». À cet égard, Steve Rolles, analyste politique principal, Transform UK, a indiqué que :

> prévoir une période temporaire de non-conformité technique avec certains articles des traités, tout en cherchant proactivement à réformer et à moderniser ce régime de contrôle des drogues désuet et défaillant semble être beaucoup plus respectueux du système des traités que d'abandonner tout simplement le système, de soutenir un système défaillant en lui apportant des réformes ayant fait l'objet d'un compromis ou de se cacher derrière des arguments juridiques douteux. La non-conformité temporaire à titre de prélude à un processus de réformes, ou de catalyseur de réformes, est monnaie courante dans l'évolution du système des traités internationaux[29].

10. Plusieurs témoins ont discuté de la possibilité pour le Canada d'adopter une approche multilatérale face à la possible contravention des traités sur le contrôle des stupéfiants. Ils ont évoqué la possibilité pour le Canada d'entreprendre un dialogue avec des pays aux vues similaires afin de demander aux organismes internationaux compétents de **modifier** les conventions ou d'entreprendre la procédure de **déclassement** du cannabis. Au nombre de ces organismes figurent notamment la Commission des stupéfiants et le Comité d'experts de la pharmacodépendance de l'Organisation mondiale de la santé[30]. Dans ce contexte, il convient de noter que seule la Commission des stupéfiants est habilitée par les traités à procéder à des modifications, à des suppressions et à des ajouts aux annexes concernant les substances interdites[31].

11. Des témoins ont discuté de la possible conclusion d'un accord ***inter se*** et du rôle que le Canada pourrait jouer à cet égard. Votre comité a été informé que l'option relative à la conclusion d'un accord *inter se* supposerait la négociation d'un accord parallèle sur le cannabis par les pays aux vues similaires qui sont partie aux trois conventions sur le contrôle des stupéfiants[32]. Un accord *inter se* supposerait aussi la prise d'« un engagement clair à l'égard du respect du traité original pour ce qui est de la promotion de la santé et du bien-être de l'humanité, ainsi que des obligations de ce dernier vis-à-vis des pays qui ne sont pas partie à l'accord *inter se*[33] ». Cette option est prévue à l'article 41 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*[34].

---

28 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Bruno Gélinas-Faucher).
29 AEFA, *Témoignages*, 18 avril 2018 (Steve Rolles) [TRADUCTION].
30 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma).
31 La liste des substances, y compris le cannabis, annexée à la *Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole de 1972 portant amendement de la Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961* (Convention unique de 1961), peut être modifiée par une majorité simple de membres de la CND présents participant au vote. Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), *CND : Scheduling procedures* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT]; ONUDC, *Cadre légal pour le trafic de stupéfiants*; ONUDC, *CND*.
32 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma).
33 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma) [TRADUCTION].
34 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Line Beauchesne).

M. Martin Jelsma, directeur du Programme des drogues et de la démocratie du Transnational Institute, a laissé entendre que le mécanisme *inter se* est une option qui permettrait au Canada, de concert avec des États aux vues similaires, de continuer de se conformer aux conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants. Au cours de son témoignage, il a émis l'hypothèse que ce mécanisme est « conçu pour établir un équilibre entre la stabilité du régime des traités et la nécessité de le modifier en l'absence de consensus et qu'il semble représenter une soupape de sécurité utile à la paralysie actuelle qui afflige le régime mondial sur le contrôle des stupéfiants[35] ».

Parallèlement, M. Jelsma a expliqué qu'il est rare que l'on recoure à cette procédure en droit international[36]. Selon M. Rolles, on se retrouverait en « territoire inconnu[37] » si on l'appliquait dans la situation à laquelle sont actuellement confrontés le Canada et les conventions internationales sur le contrôle des stupéfiants. Pour sa part, la professeure Beauchesne a affirmé que cette mesure n'est pas optimale dans la mesure où elle concerne les trois conventions sur le contrôle des stupéfiants puisqu'elle minerait leurs principaux objectifs[38].

12. Votre comité a appris des témoins que le droit international, de façon générale, et le régime de contrôle des stupéfiants, en particulier, sont intrinsèquement souples et peuvent s'adapter aux différences nationales et aux normes en évolution, comme l'illustre le projet de loi C-45. Les fonctionnaires d'AMC ont constaté qu'une « approche unique est irréaliste et que les États ont besoin de suffisamment de latitude pour ajuster leurs politiques en fonction des circonstances et des priorités nationales[39] ». Le professeur Hoffman a renchéri en disant que « [l]es trois traités en question accordent tous une grande liberté à leurs parties[40] ».

    D'autre part, des témoins ont confié à votre comité que, dans le but de maintenir leur intégrité, les conventions sur les stupéfiants sont limitées quant à la souplesse qu'elles peuvent offrir et à leur adaptation aux différences nationales. À cet égard, le professeur Newman a fait remarquer qu'« il n'incombe généralement pas aux États individuels de décider de respecter certaines dispositions d'un traité et d'en enfreindre d'autres. Le Canada s'opposerait certainement à ce que ses partenaires signataires se comportent ainsi dans leurs engagements commerciaux envers nous, dans leurs propres engagements en matière de droits de la personne ou dans quoi que ce soit d'autre[41] ».

13. Le professeur Newman a aussi discuté de la possibilité de retarder l'adoption du projet de loi C-45 jusqu'à ce que les aspects du statut juridique du Canada au titre des

---

35 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma) [TRADUCTION].
36 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma).
37 AEFA, *Témoignages*, 18 avril 2018 (Steve Rolles) [TRADUCTION].
38 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Line Beauchesne).
39 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada).
40 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Steven Hoffman).
41 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Dwight Newman).

conventions internationales sur les stupéfiants soient clarifiés, de sorte que le Canada n'enfreigne pas « les traités internationaux plus qu'il ne le faut[42] ».

Perspectives des témoins au sujet du contrôle international des stupéfiants

14. Au cours des audiences, des témoins ont parlé à votre comité de la réflexion mondiale à l'égard du cannabis qui délaisse de plus en plus l'approche axée sur la justice pénale, caractéristique du régime international de contrôle des stupéfiants actuel, au profit d'une approche axée sur la santé publique. La professeure Beauchesne a décrit certains des vecteurs de cette mouvance, parlant entre autres de craintes liées à « [l]a violence et [aux] morts liées au marché illégal de drogues, [à] la corruption des institutions avec l'argent de ce marché, [aux] obstacles posés par la prohibition dans la lutte mondiale contre le VIH et l'hépatite C, de même [qu'aux] sommes colossales consenties à la répression [à la place d'être investies dans] des soins et de la prévention[43] ».

15. Plusieurs témoins ont insisté sur la manifestation de ce changement des mentalités dans divers pays. Il a surtout été question, notamment, des Pays-Bas, où le cannabis a été décriminalisé de fait en 1976, du Portugal, qui l'a décriminalisé en 2001, et de l'Espagne, où la possession de cannabis a été décriminalisée en partie en 2002.

16. Votre comité a entendu parler de l'expérience de la Bolivie. Comme l'a expliqué M. Jelsma, en janvier 2012, la Bolivie s'est retirée de la Convention unique de 1961 devant l'impossibilité d'obtenir une réserve sur les dispositions de cette convention relatives à la criminalisation de la consommation traditionnelle de la feuille de coca, qui est protégée par la constitution bolivienne. Un an plus tard, le pays a pu obtenir une réserve et réintégrer le traité[44].

17. Certains témoins ont parlé des récents développements dans plusieurs États des États-Unis concernant la légalisation de la consommation du cannabis à des fins médicales et non médicales. Bien que les lois fédérales du pays interdisent la possession, la vente, la consommation et la distribution du cannabis à des fins non médicales, 10 administrations américaines ont légalisé la consommation du cannabis à des fins récréatives. Parallèlement, 29 États en ont légalisé la consommation à des fins médicales. À ce propos, le professeur Mark Kleiman, de l'Université de New York, a déclaré : « [J]e m'attends à ce que cette tendance se poursuive. Je m'attends à ce que de plus en plus d'États légalisent le cannabis. L'opinion publique aux États-Unis appuie maintenant à plus de 60 p. 100 la légalisation[45]. »

---

42 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Dwight Newman).
43 Line Beauchesne, mémoire présenté à l'AEFA, 28 mars 2018.
44 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma).
45 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Mark Kleiman).

18. Des témoins ont identifié l'Uruguay comme étant le premier et le seul pays à avoir légalisé la consommation du cannabis à des fins non médicales. Pour sa part, l'OICS a déclaré à maintes reprises que la décision de l'Uruguay contrevient à la Convention unique de 1961[46]. Toutefois, selon ce que votre comité a appris, il semble que dans les années suivant la légalisation en 2013, non seulement l'Uruguay soit demeuré signataire des conventions, mais qu'il ait aussi omis de reconnaître que la légalisation contrevient à ses obligations[47]. L'Uruguay a justifié sa décision d'adopter une telle loi en invoquant des motifs de santé et de sécurité publiques et en faisant valoir que la légalisation est compatible avec les traités des Nations Unies en matière de droits de la personne, de développement et de santé. Qui plus est, votre comité a appris qu'aucune des sanctions prévues par le régime de contrôle international des stupéfiants n'a été appliquée contre l'Uruguay[48].

    Parallèlement, le professeur de Mestral et M. Walsh ont fait observer que des mesures financières prévues dans la *USA Patriot Act* ont été utilisées en Uruguay[49]. En interdisant aux banques, y compris aux banques non américaines qui possèdent des comptes interbancaires aux États-Unis, de s'occuper de comptes liés à des substances illégales comme le cannabis consommé à des fins récréatives, la *USA Patriot Act* a, dans les faits, empêché les pharmacies uruguayennes qui distribuent du cannabis à des fins non médicales d'avoir accès au système bancaire. En conséquence, comme l'a souligné M. Walsh, les banques canadiennes devront évaluer les risques associés au fait de compter l'industrie du cannabis parmi sa clientèle et faire preuve de toute la diligence requise[50].

19. La professeure Beauchesne a fait observer que, malgré les virages qui ont été pris dans les régions où la possession et la consommation de cannabis ont été décriminalisées ou légalisées, plusieurs pays – comme la Russie, la Chine, le Pakistan et l'Iran – privilégient l'interdiction et la criminalisation sur leur territoire et rejettent toute imposition d'un changement d'approche. Plus particulièrement, la professeure a parlé de leur influence au sein d'organes internationaux clés, comme la CND, qui interviennent dans la gestion du contrôle des stupéfiants à l'échelle mondiale[51].

20. L'entraide juridique figure parmi les dispositions prévues dans le cadre international de contrôle des stupéfiants, notamment dans la Convention contre le trafic illicite de 1988. Votre comité note que l'article 171 du projet de loi C-45, qui prévoit des modifications à la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle,* a lui-même été amendé par le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes. Selon les témoignages,

---

46 OICS, *Rapport 2017*, 1er mars 2018.
47 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (John Walsh).
48 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (John Walsh).
49 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Armand de Mestral); AEFA, *Témoignages,* 19 avril 2018 (John Walsh).
50 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (John Walsh).
51 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Line Beauchesne).

ces amendements sont de nature technique et tiennent compte du retrait de la portée de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* des dispositions sur les biens relatives aux infractions liées au cannabis. Depuis, votre comité a été informé par le professeur Newman d'autres détails concernant l'article 171 et de la possibilité de faire d'autres amendements « de façon à mieux respecter » le cadre international de contrôle des stupéfiants sur le plan de l'entraide juridique[52].

Témoignages sur les conséquences possibles pour le Canada

21. M. Walsh a tenu des propos rassurants quant à la réputation internationale du Canada avec l'adoption du projet de loi C-45. Il a dit :

> j'estime que le Canada a des raisons valables d'aller de l'avant et de réformer la loi sur le cannabis en vue de favoriser la santé, la sécurité et le bien-être des Canadiens même si, ce faisant, il contreviendra forcément à certaines obligations des traités en matière de drogues. Mais il existe en droit international des recours pour la contravention entraînée par la nouvelle orientation du Canada. La réputation du Canada comme bon citoyen du monde ne sera pas nécessairement entachée[53].

22. En revanche, certains témoins ont parlé des sanctions et autres interventions possibles qui pourraient être utilisées contre le Canada par la communauté internationale si le projet de loi C-45 est adopté. M. Gélinas-Faucher a décrit les mesures prévues dans les conventions de contrôle des stupéfiants des Nations Unies qui peuvent être prises sous l'autorité de l'OICS en réponse à la décision d'un État de faire fi desdites conventions[54], notamment la négociation ou la médiation avec l'État concerné en vue de l'amener à les respecter. Dans le cas d'une violation flagrante, l'OICS pourrait en premier lieu demander la tenue de consultations confidentielles avec le gouvernement de l'État visé ou lui demander des explications. Au besoin, l'OICS peut recommander l'application de mesures correctives[55]. En cas de persistance d'un manquement grave aux conventions, l'OICS peut publiquement attirer l'attention des États parties, de la CND et de son instance supérieure, l'ECOSOC[56], sur la question. L'ECOSOC peut, pour sa part, porter la question à l'attention de l'Assemblée générale des Nations Unies[57]. En dernier recours, l'OICS peut recommander l'imposition d'un embargo commercial sur les drogues et les médicaments contre le pays concerné. À cet égard, une telle décision

---

52 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Dwight Newman).
53 AEFA, Témoignages, 19 avril 2018 (John Walsh).
54 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Bruno Gélinas-Faucher).
55 Convention unique de 1961, art. 14; et Convention de 1971 sur les substances psychotropes, art. 19. Voir aussi OICS, Respect des traités [disponible en anglais seulement] et OICS, Mandat et fonctions [disponible en anglais seulement].
56 *Ibid.*
57 *Ibid.*

nécessite l'aval des deux tiers de l'ensemble des membres de l'OICS, et non pas simplement des membres présents et qui votent[58].

À ce propos, M. Jelsma a affirmé : « Je peux vous assurer que cela ne se produira pas[59]. » En ce qui concerne les risques d'embargo, tant M. Jelsma que M. Walsh ont déclaré qu'il est improbable qu'une telle sanction soit appliquée étant donné que l'OICS n'y a jamais eu recours. De surcroît, cette sanction irait à l'encontre de l'un des objectifs du traité, qui consiste à assurer une disponibilité suffisante des substances contrôlées à des fins médicales[60].

23. Le professeur de Mestral a fait état de l'expérience du Canada avec la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* de 1970, qui établit la compétence du gouvernement du Canada sur les types de navires internationaux autorisés à traverser les eaux arctiques. Le professeur a expliqué que la *Loi* a suscité d'abord une réaction « extrêmement négative » de la part de la communauté internationale, notamment des protestations de la part des alliés, car elle semblait en contradiction apparente avec les lois internationales en matière de liberté sur les mers[61].

En tirant des conclusions de cette expérience, le professeur de Mestral a noté :

> Nous avons établi un consensus, et la troisième Convention sur le droit de la mer nous a permis de faire valoir nos arguments avec succès, à savoir qu'un changement était nécessaire. Mais devant nos détracteurs, le Canada a simplement dit: « Nous n'allons pas nous en remettre à la Cour internationale sur cette question. Nous croyons avoir raison. Nous estimons que des changements doivent être apportés au droit international, et nous sommes prêts à le faire avec des États qui partagent nos idées. »Je suppose que c'est peut-être ce que le Canada devra faire[62].

24. Le professeur de Mestral a souligné l'importance du principe fondamental du droit international conventionnel, *pacta sunt servanda*, voulant que les traités soient appliqués et respectés[63]. Pour sa part, le professeur Hoffman a fait remarquer que « dans la cacophonie des déclarations des différents acteurs, le monde a vraiment besoin du Canada et d'autres pays pour appuyer cet ordre fondé sur le respect des règles[64] », soulignant que « lorsque vous étudiez le projet de loi C-45, vous ne faites pas qu'en examiner les dispositions. D'une certaine façon, le Parlement est aussi en

---

58 *Ibid.*; ONUDC, *Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961*, E.73.XI.1, New York, 1973, p. 197; AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Bruno Gélinas-Faucher).
59 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma) [TRADUCTION].
60 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Martin Jelsma, John Walsh).
61 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Armand de Mestral).
62 *Ibid.*
63 AEFA, *Témoignages*, 28 mars 2018 (Armand de Mestral).
64 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Steven Hoffman).

train de trancher sur l'importance du droit international[65] ». M. Gélinas-Faucher a fait remarquer, « [i]l pourrait y avoir des conséquences politiques pour le Canada en ce qui a trait à la violation des traités »[66].

25. Par ailleurs, des témoins ont indiqué que la réputation du Canada sur la scène internationale risque de souffrir de l'adoption du projet de loi C-45 et des violations subséquentes des conventions internationales sur les stupéfiants qui s'ensuivraient. À ce propos, M. Paul Larkin, agrégé supérieur de recherche en droit du Meese Center for Legal and Judicial Studies, a déclaré que « l'adoption du projet de loi C-45 pourrait influencer négativement l'opinion de la communauté internationale sur le Canada à l'égard de sa fiabilité en tant que partie aux conventions internationales[67] ». De l'avis du professeur Hoffman, « pour un pays comme le Canada, possédant une très haute réputation de conformité au droit international, champion du droit international, les éventuelles conséquences [...] m'inquiètent effectivement[68] ». M. Rolles a expliqué ce qui suit :

> L'évolution des systèmes juridiques pour tenir compte des nouvelles réalités est primordiale à leur survie et à leur utilité, et les expérimentations de différents États sur le plan réglementaire ont un effet catalyseur sur ce processus. En effet, le respect de la primauté du droit passe nécessairement par la remise en cause des lois qui causent des préjudices ou qui sont inefficaces. Si le système de traités est incapable de répondre aux appels à l'évolution ou à la modernisation de plus en plus retentissants des États membres qu'ils servent, il risque de perdre lentement de sa pertinence à mesure qu'un nombre croissant de pays délaissent ses principes prohibitionnistes malavisés[69].

B. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

26. Des témoins ont aussi saisi votre comité de préoccupations au sujet du projet de loi C-45 concernant les engagements du Canada aux termes de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies de 1990. Parmi ces engagements, notons la protection contre la discrimination, la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, le droit de réaliser son plein potentiel, le droit à un environnement sain, le droit d'être protégé de l'usage des drogues illicites et du commerce illicite des drogues et le droit à une justice réhabilitative et réparatrice. En outre, le Canada est tenu d'offrir certaines protections et mesures aux populations vulnérables telles que les enfants autochtones.

---

65 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Steven Hoffman).
66 AERA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Bruno Gélinas-Faucher).
67 AEFA, *Témoignages*, 18 avril 2018 (Paul Larkin) [TRADUCTION].
68 AEFA, *Témoignages*, 22 mars 2018 (Steven Hoffman).
69 AEFA, *Témoignages*, 18 avril 2018 (Steve Rolles) [TRADUCTION].

27. De son côté, Kathy Vandergrift, présidente de la Coalition canadienne pour les droits des enfants, a indiqué à votre comité que, globalement, le projet de loi C-45 avantage et protège les enfants canadiens. Toutefois, elle s'inquiétait que le seuil requis pour déclencher l'imposition de sanctions criminelles liées à la possession de cannabis pour les adultes a été fixé à 30 grammes. Comparativement au seuil de 5 grammes qui a été fixé pour les jeunes canadiens âgés de 12 à 17 ans, le projet de loi C-45 place le Canada, selon elle, en situation de violation de la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies en étant discriminatoire à l'encontre des jeunes du Canada[70].

28. Dans son mémoire, UNICEF Canada a apporté des précisions quant à la source des données présentées dans le Bilan 11 de l'UNICEF, *Le bien-être des enfants dans les pays riches – Vue d'ensemble comparative*. Plus particulièrement, le bilan de 2013 indique que les jeunes canadiens affichent le taux de consommation de cannabis le plus élevé parmi les 29 pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord. Votre comité a appris que l'Organisation mondiale de la santé dirige à l'échelle mondiale une Enquête sur les comportements liés à la santé des enfants d'âge scolaire (HBSC) que des chercheurs canadiens alimentent de données obtenues au moyen d'une enquête réalisée au Canada. Ce sont ces données de l'Enquête HBSC qui sont utilisées dans le rapport de l'UNICEF[71].

29. Selon M[me] Landolt, vice-présidente nationale de REAL Women of Canada, le projet de loi C-45, en ne criminalisant pas les jeunes de 12 à 17 ans pour la possession, la distribution ou le partage de jusqu'à 5 grammes de cannabis, « contrevient absolument à [l'article 33 de] la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies[72] ». M. Grant Wilson, président du Conseil canadien des droits des enfants, a fait observer pour sa part que « la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies commande que le gouvernement du Canada analyse, explique et contrôle certains objectifs au regard des lois qui ont des retombées sur les enfants, car, au bout du compte, il est le tuteur de tous les enfants du pays[73] ».

C. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

30. Le volet de l'étude du projet de loi C-45 portant sur les peuples autochtones du Canada a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des peuples autochtones. Toutefois, étant donné qu'une partie de l'étude du projet de loi porte sur les obligations internationales du Canada, votre comité a entendu des témoignages concernant les conséquences possibles du projet de loi sur l'engagement du Canada de mettre en

---

70 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Kathy Vandergrift).
71 UNICEF Canada, mémoire présenté à l'AEFA, avril 2018.
72 AEFA, *Témoignages*, 19 avril 2018 (Gwendolyn Landolt) [TRADUCTION].
73 AEFA, *Témoignages*, 18 avril 2018 (Grant Wilson) [TRADUCTION].

œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) de 2007. La Déclaration, que le Canada a adoptée en 2016, expose notamment les droits des peuples autochtones sur le plan de la culture, de l'identité, de la santé et de la communauté. Elle définit l'obligation des États de « se concerte[r] et [de] coop[é]re[r] de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés – par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives – avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause »[74]. Dans son témoignage, le professeur Newman a attiré l'attention de votre comité sur la DNUDPA et sur l'importance d'en tenir compte dans le contexte des obligations internationales du Canada. Plus particulièrement, le professeur se demandait à quel point cette obligation de consulter a été appliquée de manière concrète dans le cadre du projet de loi C-45, à supposer qu'elle l'ait été[75].

IMPORTATION ET EXPORTATION DU CANNABIS

31. Des témoins ont dit à votre comité que le projet de loi C-45 ne modifie en rien les modalités d'importation et d'exportation du cannabis. Les conventions en matière de stupéfiants permettent l'importation et l'exportation du cannabis à des fins médicales et scientifiques[76]. Dans sa forme actuelle, le *Règlement sur l'accès au cannabis à des fins médicales* habilite Santé Canada à autoriser l'importation et l'exportation du cannabis à des fins médicales et scientifiques. Les représentants de Santé Canada ont confirmé que le projet de loi C-45 propose de maintenir ces règles, ajoutant que « tout mouvement de cannabis doit se faire dans les limites des obligations internationales du Canada et des lois des autres pays » et que le « mouvement transfrontalier international non autorisé de cannabis demeurera une infraction criminelle grave aux termes du projet de loi C-45[77] ».

Santé Canada continuera d'être responsable de l'émission des permis d'importation et d'exportation du cannabis médical en des circonstances très restreintes et conformément aux obligations internationales du Canada. Les permis d'exportation et d'importation précisent le mode de transport et la quantité, et ils ne sont délivrés que pour une transaction unique. Les représentants de Santé Canada ont déclaré qu'un des facteurs déterminant dans la décision d'accorder un permis est de s'assurer que la

---

74 Assemblée générale de l'ONU, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

75 AEFA, *Témoignages*, 29 mars 2018 (Dwight Newman); Dwight Newman, mémoire présenté à l'AEFA, 22 mars 2018.

76 Mémoire de l'OICS.

77 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Santé Canada) [TRADUCTION].

transaction d'importation ou d'exportation de cannabis respecte le caractère médical ou scientifique du cannabis[78].

32. Les représentant d'AMC ont confirmé que si le projet de loi C-45 est adopté, le Canada ne dérogera à aucune de ses obligations commerciales internationales aux termes des dispositions actuelles de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne, et à titre de membre de l'Organisation mondiale du commerce[79].

33. Dans son mémoire, l'Association du Barreau canadien a recommandé d'« énoncer plus clairement les critères d'admissibilité et les exigences [en vue de l'obtention d'un permis] [...] pour importer et exporter du cannabis à des fins médicales ». L'Association recommande également que « le législateur [assure] l'uniformité avec les obligations du Canada en matière de droit international concernant le commerce et les investissements dans la mesure où ils pourraient s'appliquer tant au cannabis thérapeutique qu'au cannabis à des fins récréatives[80] ».

RELATIONS AVEC LES ÉTATS-UNIS

34. Des témoins ont aussi parlé à votre comité du projet de loi C-45 dans le contexte des relations entre le Canada et les États-Unis. Plus précisément, ils ont abordé différents points ayant trait à des questions transfrontalières. Les représentants de l'ASFC ont fait observer à votre comité que les lois fédérales américaines continuent d'interdire la possession, la vente, la consommation et la distribution de cannabis à des fins non médicales[81].

35. Les fonctionnaires de l'ASFC et d'AMC ont indiqué que l'adoption du projet de loi C-45 n'altérera en rien les relations qu'ils entretiennent avec leurs homologues américains[82]. Plus précisément, les représentants de l'ASFC ont confirmé avoir rencontré des représentants de la U.S. Customs and Border Protection Agency pour discuter de questions transfrontalières et du projet de loi C-45. À l'occasion de ces rencontres, les représentants américains ont fait observer que la politique actuelle concernant les voyageurs qui entrent aux États-Unis demeurera inchangée. Comme l'ont déclaré les représentants de l'ASFC, « les États-Unis ont le pouvoir d'interdire l'entrée sur leur territoire à un voyageur pour usage de cannabis ou pour tout autre acte criminel lié au cannabis[83] ». Votre comité a également appris que « pour l'heure, [la consommation de

---

78 AEFA, *Témoignages,* 25 avril 2018 (Santé Canada).
79 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada).
80 Association du Barreau canadien, mémoire présenté à l'AEFA, 21 mars 2018.
81 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada).
82 AEFA, *Témoignages*, 21 mars 2018 (Affaires mondiales Canada); AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada).
83 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada) [TRADUCTION].

cannabis] ne figure pas parmi les questions que doivent obligatoirement poser les agents des services frontaliers américains[84] ».

36. Les représentants de l'ASFC ont indiqué que le projet de loi C-45 « maintient en place le cadre de contrôle existant qui est associé à l'interdiction du mouvement transfrontalier du cannabis[85] ». Par ailleurs, ils ont mentionné que l'ASFC prendra part à une campagne d'éducation à volets multiples visant à informer la population que, selon les termes du projet de loi C-45, il demeure illégal de franchir la frontière tout en étant en possession de cannabis. La campagne comprendra « des enseignes aux points d'entrée pour informer les voyageurs qu'il est illégal de sortir du cannabis du pays et d'en emporter aux États-Unis[86] ».

37. Dans son mémoire, M. Larkin a dit craindre que « l'adoption du projet de loi C-45 [n'ait] des conséquences négatives sur les relations du Canada avec [...] les États-Unis[87] » et que l'adoption du projet de loi C-45 ne « [cause] un problème de santé publique aux États-Unis en facilitant la contrebande de produits comestibles à base de cannabis par la frontière canado-américaine[88] ».

---

84 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada) [TRADUCTION].
85 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada) [TRADUCTION].
86 AEFA, *Témoignages*, 25 avril 2018 (Agence des services frontaliers du Canada) [TRADUCTION].
87 Paul Larkin, mémoire présenté à l'AEFA, 16 avril 2018.
88 Paul Larkin, mémoire présenté à l'AEFA, 16 avril 2018.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Ayant examiné le projet de loi C-45 dans la mesure où il se rapporte aux obligations internationales du Canada :

38. Votre comité est d'accord avec les témoins qui ont tous convenus, y compris la ministre des Affaires étrangères, que le projet de loi C-45 enfreint la Convention unique de 1961, la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et la Convention de 1988 contre le trafic de stupéfiants et de substances psychotropes, et que le gouvernement du Canada doit se pencher sur les manquements du Canada à l'égard de ces trois traités internationaux de contrôle des stupéfiants.

    Parmi les diverses mesures correctives à la disposition du gouvernement du Canada qu'ont relevées les témoins et qui sont exposées dans le présent rapport, aucune mesure ne s'est clairement distinguée.

    Votre comité recommande que le gouvernement du Canada prenne les mesures nécessaires pour atténuer les contraventions par le Canada aux trois traités sur le contrôle des stupéfiants. Les mesures choisies devraient être communiquées de façon claire et transparente aux Canadiens, au Parlement du Canada et à la communauté internationale.

39. Compte tenu de l'importance des relations qu'entretient le Canada avec les États-Unis, **votre comité recommande que le gouvernement du Canada collabore avec les autorités fédérales des États-Unis concernées en vue de favoriser au sein de la population canadienne et américaine une compréhension commune des modifications apportées à la politique intérieure du Canada, des conséquences de ces modifications et des différentes démarches entreprises par les deux États en matière de légalisation du cannabis.**

40. La *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies énonce, à l'article 2, l'obligation qu'ont les États parties de prendre « toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction… ». Par conséquent, **votre comité souligne que le gouvernement du Canada devrait examiner la partie 1, section 1, article 8 du projet de loi C-45, qui criminalise chez les jeunes Canadiens un comportement qui est légal chez les adultes.**

41. En ce qui concerne les obligations du Canada prescrites dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, en particulier l'article 19 concernant l'obligation de consulter, votre comité note les témoignages entendus dans le contexte du projet de loi C-45 et les obligations internationales du Canada.

42. **Votre comité recommande que la ministre des Affaires étrangères fasse rapport au Comité sénatorial permanent des affaires étrangères et du commerce international des mesures que le gouvernement du Canada a prises relativement à la conformité du Canada aux conventions internationales touchées par le projet de loi C-45.**

TÉMOINS

Le mercredi 21 mars 2018

Mark Gwozdecky, sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques, Affaires mondiales Canada

Kevin Thompson, directeur général, Direction générale de la Stratégie pour l'Amérique du Nord, Affaires mondiales Canada

Le jeudi 22 mars 2018

Steven Hoffman, professeur, Faculté de la santé et Osgoode Hall Law School, Université York

Mark A. R. Kleiman, professeur de politique publique, Marron Institute of Urban Management, New York University

Le mercredi 28 mars 2018

Line Beauchesne, professeure titulaire, Département de criminologie, Université d'Ottawa

Armand de Mestral, professeur, Faculté de droit, Université McGill

Le jeudi 29 mars 2018

Bruno Gélinas-Faucher, doctorant en droit international, Faculté de droit, Université de Cambridge

Dwight Newman, professeur et chaire de recherche du Canada, College of Law, Université de la Saskatchewan

Kathy Vandergrift, présidente, Coalition canadienne pour les droits des enfants

Le mercredi 18 avril 2018

Paul J. Larkin, Jr., agrégé supérieur de recherche en droit, Meese Center for Legal and Judicial Studies, Institute for Constitutional Government

Steve Rolles, analyste principal en matière de politiques, Transform UK

Grant Wilson, président, Conseil canadien des droits des enfants

Le jeudi 19 avril 2018

Martin Jelsma, directeur du programme Drogues et Démocratie, Transnational Institute

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada

John Walsh, directeur de la politique sur les drogues et sur les Andes, Washington Office on Latin America

Diane Watts, recherchiste, REAL Women of Canada

Le mercredi 25 avril 2018

Eric Costen, directeur général, Secrétariat de la légalisation et de la réglementation du cannabis, Santé Canada

Jennifer Lutfallah, directrice générale, Programmes d'exécution de la loi et du renseignement, Agence des services frontaliers du Canada

David Pellmann, directeur exécutif, Bureau du cannabis médical, Santé Canada

Le mardi 1 mai 2018

L'honorable Chrystia Freeland, C.P., députée, ministre des Affaires étrangères, Affaires mondiales Canada

Martin Benjamin, sous-ministre adjoint par intérim pour les Amériques, Affaires mondiales Canada

Mark Gwozdecky, sous-ministre adjoint, Sécurité internationale et affaires politiques, Affaires mondiales Canada

Alan Kessel, sous-ministre adjoint des Affaires juridiques et jurisconsulte, Affaires mondiales Canada

SENATE | SÉNAT
CANADA

sencanada.ca @SenCanada @Senat/SenateCA @SenCanada